

Enkeltaugliche Quartiere – energieautonom und mehr. Internationales Rheintalforum, 14. Juni 2012, Hohenems

„Engagiert für's Quartier: Die Geheimnisse der Bürgerbeteiligung – praxisnah gelüftet.“

Handout zum Vortrag

1. Zum Einstieg

1. Bürgerbeteiligung heisst vor Ort, mit allen interessierten Leuten und allen Geschichten arbeiten. Das ist ungemein spannend.
2. Es gibt keine Geheimnisse. Alles ist bekannt, aber oftmals noch wenig eingeübt.
3. Ich fokussiere heute auf die Aspekte der Bürgerbeteiligung in Planungs- und Entwicklungsprozessen.

2. Mein Hintergrund

Ich studierte von 1987 bis 1994 an der Universität Basel Geografie, Geschichte und Soziologie. In meiner sozialgeographischen Lizentiatsarbeit untersuchte ich die Lebenssituation neuzugezogener fremdsprachiger Jugendlicher in Basel. Seither bilden sozialräumliche Fragestellungen einen Schwerpunkt meiner Arbeit. Seit 15 Jahren analysiere ich Prozesse an der Schnittstelle von Gesellschaft und Raum, berate Städte und Gemeinden bei Fragen der Raumentwicklung und des Prozessmanagements und konzipiere und moderiere dazugehörige Partizipationsverfahren. Seit 2007 führe ich dazu in Zürich mein eigenes Unternehmen „Analyse und Management von sozialen Prozessen“. Ich unterstütze Gemeinwesen dann, wenn Interessen aufeinanderprallen, Zusammenarbeit gefragt ist und alle verstehen sollen, was Sache ist. Denn nur was alle verstehen, kann breit diskutiert und verhandelt werden. Zurzeit bin ich unter anderem koordinierend und prozessbegleitend tätig in der Gemeinde Pratteln (Projet urbain Pratteln, 2008 bis 2015), in der Gemeinde Wettingen (Mitwirkungsverfahren Testplanung Landstrasse), in Projekten in Vorarlberg (nachhaltige Quartiersentwicklung) und für die Gemeinde Küsnacht (Dialogverfahren Zentrumsentwicklung). In all meinen Projekten stehen Fragen des Einbezugs der verschiedenen Anspruchsgruppen und ihre Beteiligung an konkreten Planungsvorhaben im Vordergrund.

3. Partizipation: Was ist damit gemeint?

„Partizipation meint, dass die Anspruchsgruppen eines sozialen Raumes sich die Mitsprache und Mitwirkung zu einem Inhalt selber sichern oder ihnen diese zugestanden wird. Ziel jeder Partizipation ist es, auf festgelegte Fragen Antworten zu erhalten, die im gemeinsamen Wissensaustausch entwickelt werden. Idealerweise passiert das mit einer Motivation, gemeinsam Interessen anderer zu hören und zu berücksichtigen. Bei gelungenen Beteiligungsprozessen finden sich alle Interessengruppen im Endergebnis wieder, auch wenn deren Interessen anfänglich konträr und unüberwindlich schienen. Ziel jeder Mitwirkung ist es also, durch den Dialog Aussagen zu formulieren, die über die einzelnen Positionen hinausgehen. Die Regel dazu lautet: Alle sind aufgefordert ihre Vorstellungen so weiterzuentwickeln, dass möglichst alle Ansätze darin Platz finden.“ (Hanspeter Fent, Tikk Zürich und Michael Emmenegger, Zürich)

4. Wozu Beteiligung? Warum sich engagieren?

Bürgerbeteiligung kann – wenn sie richtig gemacht ist:

- Lernprozesse auslösen und Vorstellungen z.B. an eine Gebietsentwicklung formulieren, die von allen verstanden und gemeinsam getragen werden.
- Das Wissen der (direktbetroffenen) Leute vor Ort abholen und so einbringen, dass aus „Positionen“ bessere und realitätsnähere Lösungen werden, die zu Entscheidungen beitragen, die langfristig tragfähig sind.
- Das Interesse am eigenen Lebens-Umfeld und an der Mitgestaltung dieses Umfeldes erhöhen. Dadurch steigt die Bereitschaft sich zu engagieren und Verantwortung zu übernehmen.
- für Bevölkerung und Verwaltung eine Plattform sein, um sich kennen zu lernen und um auf einer vertrauensvollen Basis unterschiedliche Sichtweisen einbringen und gemeinsam die für alle bestmögliche Lösung aushandeln zu können.
- Ganz grundlegend das Verständnis für demokratische Prozesse fördern und dank Dialog und Konsensfindung Basis für Integrationsprozesse sein.

5. Und was sind konkrete Ergebnisse?

In Planungs- und Entwicklungsprozessen können mit Verfahren der Mitwirkung und Beteiligung konkrete Ergebnisse erzielt werden, zum Beispiel:

5.1 Projet urbain Pratteln (Quartierentwicklung Pratteln Längi)

In benachteiligten Wohngebieten mit breiten und niederschweligen Beteiligungsangeboten stabile Quartierstrukturen (Forum, Quartiervereine), Förderangebote für Kinder, Jugendliche und Erwachsene und Quartiersprojekte im Bereich Aufenthalt, Spiel, Sport und Sauberkeit aufbauen und betreiben.

5.2 Zentrumsentwicklung Küsnacht

120 BürgerInnen haben in sechs täglichen Workshops zehn Ziele zur künftigen Entwicklung des Dorfzentrums und darauf aufbauend sechs Empfehlungen für die Bebauung eines zentralen Landstücks erarbeitet und formuliert (Ausstrahlung und Charakter, Funktion und Nutzung, Städtebau, Freiraum, Verkehr). Diese Ergebnisse bilden die Grundlage des Bauprogramms (Wettbewerb). Mitarbeit der Bevölkerung in Jury und Kommentierung der Juryergebnisse durch die interessierte Öffentlichkeit. Generell Aufbau einer Kultur der Beteiligung und des Dialogs in der Gemeinde, nach Jahren der sehr konfliktgeladenen Auseinandersetzung.

5.3 Neugestaltung Kornmarkt Bregenz

Über 200 Bregenzerinnen und Bregenzer haben in zwei Abend-Workshops ihre Vorstellungen und Ansprüche an die Neugestaltung des Kornmarktes formuliert. Die verdichteten Aussagen dienten als Grundlagen für die Planungsarbeit. Mitwirken einer Begleitgruppe (ausgewählt aus Bürgerbeteiligung) bei der Erarbeitung des Gestaltungsentwurfs (drei halbtägige Workshops). Öffentliche Kommentierung des Ergebnisses. Einbinden aller Akteursgruppen, Schaffen einer breit abgestützten Haltung zur Struktur, Funktion, Nutzung und Gestaltung und Verkehrsführung des Kornmarktes. Ideale Rollenverteilung und Zusammenarbeit Planer – BürgerInnen. Überwindung von bestehenden, sich gegenseitig ausschliessenden Positionen. Lernprozess in Gang gesetzt, gerade auch für die beteiligten Architekten und Planer was Beteiligung leisten kann und welche Ergebnisse damit zu erreichen sind.

5.4 Fazit aus der Praxisarbeit

Mir bestätigt die Arbeit der letzten Jahre deutlich: Partizipation macht Prozesse und Projekte tragfähig und erfolgreich. Immer wieder beeindruckt mich, wie die Beteiligten die entstandene Nähe schätzten und begeistert waren vom neu gewachsenen Vertrauen. Es ist dieses Vertrauen, welches den oft ersuchten Kulturwandel in Entwicklungsprozessen, in Integrationsprojekten oder in Bauvorhaben möglich macht.

6. Mit Partizipation zu einer neuen Verwaltungskultur

Heute ist immer mehr klar: Projekte, die das Gemeinwesen direkt betreffen – und dazu gehören im Speziellen Prozesse der Raumplanung, der sozialen und sozialräumlichen Entwicklung und von Infrastrukturentscheiden – können nicht mehr nur von oben verordnet werden, sondern die Antworten auf die zentralen Fragen sind gemeinsam mit allen Akteursgruppen und den Direktbetroffenen auszuhandeln und zu finden.

In Bau- und Planungsprozessen werden seit den 1960er Jahren Ansätze erprobt, Nutzer/-innen mit einzubeziehen. Trotz dieser recht langen Tradition zeigen sich auch heute noch viele Hürden. Schwierigkeiten bereiten nach wie vor die Implementierung partizipativer Ansätze im gesamten Planungsprozess als auch der Umgang mit Interdisziplinarität, welcher mit der Partizipation natürlicherweise einhergeht. Und obwohl heute Kooperation und Partizipation (endlich) als eine Grundvoraussetzung zeitgemässen Verwaltungshandelns propagiert werden und Regional-, Gemeinde- und Stadtentwicklung heutzutage vermehrt in einem Rahmen stattfin-

det, in welchem Akteure mit unterschiedlichen Ansprüchen mögliche Lösungswege gemeinschaftlich aushandeln, ist eine Verstärkung der „neuen Planungskultur“ selten.

Ich erlebe dies leider oftmals immer noch, dass der partizipative Ansatz im Laufe des Planungs- und Umsetzungsprozesses verkümmert und zu einem rein additiven Mehraufwand wird, den niemand richtig schätzen kann und der in dieser Weise auch seine Wirkung nicht entfalten kann. Dies geschieht, weil Beteiligung oder Mitwirkung dabei meist als Einzelschritt und als reine Methode verwendet wird und nicht als integraler Bestandteil eines Planungsprozesses, welcher den Einbezug der Anspruchsgruppen von Beginn weg und mit einer Ergebnisqualität einplant. Wie Klaus Selle richtig sagt: „Bürgerbeteiligung ist nicht nach Belieben an- oder abzuschalten. Lokale Beteiligungskultur ist nur ganz oder gar nicht zu haben.“ (vorum 1/2012, S. 10). Dies wird besonders dann zentral, wenn Bürgerbeteiligung nicht nur mehr Partizipation an der Planung heisst, sondern die interessierten Bürgerinnen und Bürger zu Ko-Produzenten der Planung werden (nach Walter Siebel, 2010). Dann sollte sich durchsetzen, dass Partizipation in erster Linie als eine grundsätzliche Haltung in Prozessen mit unterschiedlichen Anspruchsgruppen zu verstehen ist und erst in zweiter Linie eine Methode bezeichnet. Einbezug, Beteiligung und Mitwirkung sowie die Möglichkeit, Verantwortung zu übernehmen, sind daher am besten grundsätzlich in der Verwaltungsarbeit und im Speziellen in der Strukturierung eines (Quartier-)Entwicklungsprozesses anzulegen. Partizipation als Haltung ist dann gleichzeitig Voraussetzung und Ergebnis eines gemeinsamen Entwicklungsprozesses in welchem Verwaltung, Institutionen und „sogenannte Laien“ gemeinsam mitarbeiten. Übrigens: Partizipation, Mitwirkung und Beteiligung können umgangssprachlich durchaus als gleichwertige Umschreibung für den Einbezug von Personengruppen in einen Entwicklungs- oder Planungsprozess gebraucht werden. Bei der Konzeption und Durchführung von konkreten Partizipationsprozessen ist eine genaue Unterscheidung jedoch wichtig, da mit den Begriffen unterschiedliche Intensitäten des Einbezugs bezeichnet werden.

7. Bürgerbeteiligung: Was ist zu beachten?

Damit sich die bestehende Planungskultur zu einer demokratischeren, transparenten und im lokalen Kontext verankerten Arbeitshaltung mausern kann und die unterschiedlichen Akteure tatsächlich bei Entwicklungen und Entscheidungen, die sie direkt betreffen, mitreden, mitdenken und mithandeln können, gilt es die Regeln der Beteiligung und Mitwirkung zu beachten:

7.1 Bürgerbeteiligung ist zu aller erst eine Frage guten Prozessmanagements

Für die freiwillige Mitwirkung in Fragen der Gebiets- oder Quartiersentwicklung kann – im Gegensatz zu formellen, gesetzlich vorgeschriebenen Mitwirkungsverfahren, welche auch rechtlich einforderbare Mitwirkungsrechte enthalten können – folgender Arbeitsgrundsatz festgehalten werden: Erfolgreiche Mitwirkungsprozesse benötigen ein gutes Prozessmanagement: Die Projektverantwortlichen und -beteiligten wissen vor dem Start (eines Projektes) koordiniert, wer, was, wann, wie, mit wem tut, in welcher Form und auf welcher Beteiligungsstufe der Einbezug der Anspruchsgruppen stattfindet und wie mit Folgeeffekten umgegangen wird.

7.2 Es braucht seriöse Vorabklärungen

Eine Bürgerbeteiligung oder ein Mitwirkungsverfahren macht grundsätzlich dann Sinn, wenn:

- a. es um wichtige Fragen geht, die unterschiedliche Anspruchsgruppen betreffen
- b. Bereitschaft da ist, alle Akteure und deren Perspektiven und Interessen einzubinden
- c. der Verhandlungsgegenstand und die „Vorgeschichte“ Raum für eine gemeinsame Diskussion bieten und davon ausgegangen werden kann, dass eine gemeinsame Diskussion das Ergebnis/Projekt/Prozess qualitativ besser und tragfähiger macht
- d. das Mitwirkungsverfahren in den übergeordneten (Planungs-)Prozess und in formelle Verfahren eingebettet werden kann
- e. Projekt/Prozess und Mitwirkungsverfahren politisch getragen werden (bei Top-Down initiierten Mitwirkungsverfahren) oder eine (breit abgestützte) Initiative von Seiten der Anspruchsgruppen (Bevölkerung, Institutionen, Vereine etc.) besteht (bei Bottom-Up initiierten Verfahren)
- f. genügend finanzielle und personelle Ressourcen für die Durchführung und Auswertung vorhanden sind (Konzeption, Moderation, Organisation/Administration, Auswertung, Technik/Verpflegung etc.)
- g. eine grundsätzliche Offenheit für Veränderungen von allen Beteiligten da ist, Interesse an der Wissenserweiterung durch lokales oder sogenanntes Laienwissen und Freude an „Demokratiearbeit“ vorhanden sind.

7.3 Vorbereitung ist (fast) alles

Ein Mitwirkungsverfahren kann dann erfolgreich starten, wenn in der Vorbereitungsphase in einem Mitwirkungskonzept geklärt wurde:

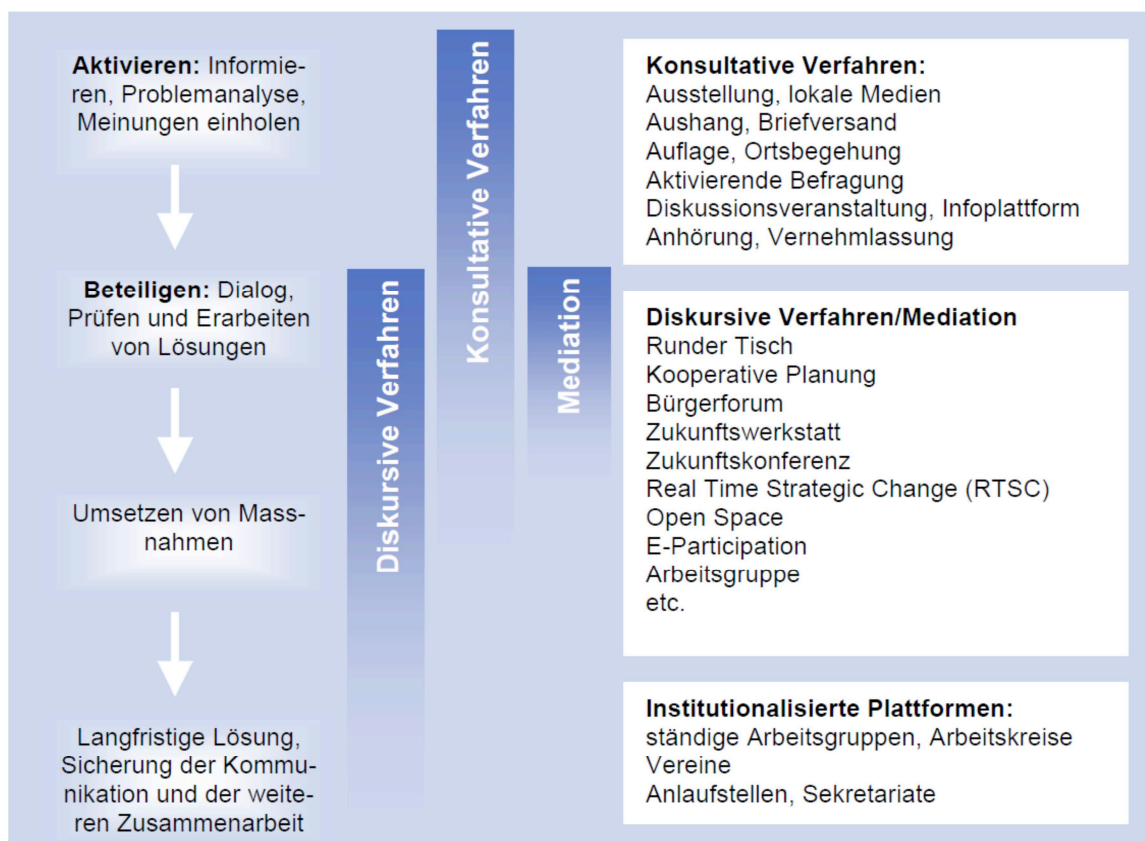
- a. dass das Mitwirkungsverfahren sorgfältig vorbereitet wurde, es in einen übergeordneten oder weiterführenden (Planungs-)Prozess eingepflanzt ist und die Mitwirkungsergebnisse in die Entscheidungsfindung einfließen
- b. was die Ergebnisse einer ersten Ansprache von Schlüsselpersonen sind und wie deren Aussagen (Kommentare, Befürchtungen, Forderungen) in das Konzept eingeflossen sind (Analysearbeit)
- c. was der genaue Verhandlungsgegenstand ist und welche die konkreten Fragen für den Diskurs sind
- d. wie die Rahmenbedingungen lauten (offener Handlungsspielraum und unverrückbare Leitplanken)
- e. was als Ergebnis erwartet wird (z.B. Empfehlungen und nicht Entscheide)
- f. wer die Akteure sind, welche ihre Rollen und Aufgaben sind und wer am Verfahren teilnimmt
- g. welches der Grad der Mitwirkung ist (Information → Anhörung → Mitsprache → Mitentscheidung → Mitverantwortung bei der Umsetzung → Selbstorganisation) und weshalb
- h. welches Mitwirkungsformat gewählt wird (konsultativ, diskursiv, institutionalisiert – Kleingruppen, Grossgruppen, Mischform)
- i. wie die Regeln, die während dem Mitwirkungsprozess gelten, lauten und wie mit Konflikten umgegangen wird

- j. ob es eine erfahrene interne oder externe Moderation braucht und wer moderiert
- k. wie das Methodensetting aussieht und wie die Veranstaltungen ablaufen (Programm)
- l. wie die Ergebnissicherung organisiert ist (Protokoll, Synthese etc.)
- m. wie das Verfahren abläuft (Zeitplan) und informiert wird (Kommunikationsplan, -mittel)
- n. was es an Materialien (Plangrundlagen, Handouts, Moderationsmaterial, Einrichtung und Technik, Catering) für die Veranstaltungen braucht

7.4 Die „richtige“ Methode gibt es nicht. Sie ist immer neu zu erfinden.

Es gibt eine Vielzahl von Partizipationsmethoden – und doch gilt es für jede BürgerInnenbeteiligung eine eigene Methodik zu entwickeln, die Rücksicht nimmt auf die Vorbedingungen und die vorhandenen Möglichkeiten.

Eine Übersicht über geläufige Beteiligungsmethoden bietet die folgende Darstellung von Stadtentwicklung Zürich (2007):



7.5 Die Durchführung ist die Kür

Die Bürgerbeteiligung gelingt dann, wenn:

- a. über das Verfahren in geeignetem Mass und mit gut aufbereiteten Kommunikationsmitteln (Medien, Flyer, Brief, Web etc.) informiert und der Kreis der wichtigsten Teilnehmenden im Speziellen frühzeitig und umfassend informiert und eingeladen wurde
- b. an den Veranstaltungen allen Teilnehmenden die Rahmenbedingungen, die Regeln und die Arbeitsweise sowie der Umgang mit dem Ergebnis klar und verständlich sind
- c. ein vertrauensvolles und konstruktives Diskussionsklima und eine ansprechende Arbeitsatmosphäre bestehen
- d. die Veranstaltungen professionell moderiert und durchgeführt sind und die angewendeten Methoden flexibel genug sind, um „Veränderungen“ integrieren zu können
- e. die Teilnehmenden Ergebnisse produzieren, die ihrer Rolle entsprechen und z.B. sagen, was an einem Vorhaben wichtig ist (Ansprüche, Bedürfnisse) und nicht, wie etwas geplant sein muss (Planungsentscheide fällen Fachleute)
- f. Ergebnisse sorgfältig und vollständig protokolliert werden
- g. die Teilnehmenden genau erfahren, was mit den Ergebnissen geschieht, wie es nach der Mitwirkung weitergeht (z.B. Einsatz einer Begleitgruppe), was ihre Rolle im weiteren Verfahren und in der Umsetzung ist und wie informiert wird.

7.6 Fünf Prinzipien oder Regeln reichen

1. Alle Beteiligten haben gleich viel Gewicht, die gleichen Rechte und Pflichten.
2. Die Beteiligten sind die Experten ihrer Konflikte. Sie finden die Lösungen.
3. Alle bemühen sich, Lösungen zu finden, die auch die Interessen des andern umfassen.
4. Ergebnisoffenheit ist eine Bedingung für den Erfolg der gemeinsamen Diskussion.
5. Die Auseinandersetzung erfolgt fair, auf der Basis sachbezogener, nachvollziehbarer Argumente.

8. Zum Schluss: Sieben Hinweise aus der Praxis

1. Partizipation als Haltung bedingt eine grosse Nähe der Beteiligten, gegenseitiges Verständnis und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit. Dieses Vertrauen gilt es in der Vorbereitung herzustellen (und im Verwaltungsalltag in den Gemeinden zu verstetigen).
2. In den meisten Fällen ist es ratsam, Akteure und engagierte Kreise ganz von Beginn weg einzubinden, deren Know-How zum jeweiligen Sachverhalt frühzeitig abzuholen und die Definition der Zielsetzung des Verfahrens gemeinsam mit ihnen zu diskutieren und zu bestimmen. So kann das Engagement der interessierten Personen wirklich als Ressource für den Prozess genutzt und eine gute Basis der Zusammenarbeit gelegt werden.

3. Partizipation ersetzt keine rechtlichen oder juristischen Verfahren. Die Resultate aus einer Bürgerbeteiligung sind nie rechtlich bindend sondern nur in dem zu Beginn des Prozesses mit allen Beteiligten vereinbarten Rahmen verbindlich. Gerade deshalb ist die Aushandlung der möglichen Interventionen und der Grenzen der Zusammenarbeit sehr wichtig.
4. Partizipation als Möglichkeit der Mitgestaltung des Gemeinwesens weckt Bedürfnisse und kann ebenso schnell Enttäuschungen provozieren, wenn nicht transparent und nachvollziehbar ist, welche Akteure über welche Entscheidungskompetenzen verfügen, wer die Verantwortung für den Prozess übernimmt und über die Umsetzung bestimmt.
5. Beteiligung und Mitwirkung sind anspruchsvoll. Es ist wirklich wichtig, dass Ziele, Rahmenbedingungen und Handlungsspielraum geklärt sowie Rollen, Aufgaben und Organisation der Mitwirkung vor dem Start bestimmt sind.
6. Die Ansprüche an Ergebnisse von Beteiligung und Mitwirkung müssen mit dem Handlungsspielraum, den vorhandenen Ressourcen und Fähigkeiten und mit der Methodenwahl übereinstimmen. Nutzen Sie das Prozess-, Methoden- und Moderationswissen von Partizipationsspezialistinnen und –spezialisten.
7. In Mitwirkungsverfahren geht es sinnvollerweise nicht darum, etwas zu beweisen. Es geht in erster Linie darum, etwas zu teilen.

Und: Die zehn Denkanstöße für eine enkeltaugliche Quartiersentwicklung sind – mindestens teilweise – auch eine Arbeitsanleitung für BürgerInnenbeteiligung. Handeln Sie danach. Aber vergessen Sie nicht: „Bürgerbeteiligung ist nicht nach Belieben an- oder abzuschalten. Lokale Beteiligungskultur ist nur ganz oder gar nicht zu haben.“

9. Praxisbeispiel

Gemeinsam zum neuen Kornmarkt!

Beispielhafte BürgerInnenbeteiligung für die Neugestaltung des öffentlichen Raumes im Zentrum von Bregenz

Autoren: Michael Emmenegger, Analyse und Management von sozialen Prozessen, Zürich und Wolfgang Pfefferkorn, Rosinak+Partner, Wien

Das Vorarlberger Landesmuseum in Bregenz wird neu gebaut. Diese Gelegenheit nutzt die Landeshauptstadt Bregenz, um auch den Kornmarktplatz im Rahmen eines breit angelegten, mehrstufigen Beteiligungsverfahrens neu zu planen. Die Herausforderung war groß, da in der Vergangenheit bereits zwei Beteiligungsprozesse am Kornmarkt gescheitert waren ...

Hintergrund und Ausgangslage

Die Stadt Bregenz plante, im Zuge des Neubaus des Vorarlberger Landesmuseums auch die Neugestaltung des Kornmarktes und der umliegenden öffentlichen Räume an die Hand zu nehmen. 2007 hat das Bauamt aus diesem Grund das Architektenteam Carlo Baumschlager, Helmut Kuess und Gerhard Hörburger mit der Erarbeitung fachlicher Grundlagen für den Stadtraum zwischen Hafen und Pfänderbahn beauftragt. In der Studie „Kulturstadt-Stadtkultur Bregenz“ zeigten die Architekten Handlungsoptionen für den Kornmarkt und die umliegenden öffentlichen Räume auf. Eine Empfehlung der Architekten bestand auch darin, die Öffentlichkeit in einem geeigneten und professionell moderierten Verfahren in den Gestaltungsprozess einzubinden. Dr. Bernhard Fink, als Leiter des Bauamtes Bregenz verantwortlich für die Neugestaltung des Kornmarktes, nahm diese Forderung auf und liess sich auf das grösste und umfangreichste Bürgerbeteiligungsverfahren ein, welches die Stadt Bregenz bislang durchgeführt hatte. In den vergangenen Jahren scheiterten bereits zwei fertig ausgearbeitete Gestaltungsprojekte am Widerstand unterschiedlicher Gruppen, welche ihre Bedürfnisse nicht adäquat vertreten sahen. Das konnte sich die Stadt Bregenz nicht noch einmal leisten ... und so wurde ein breiter Beteiligungsprozess gestartet, der von Michael Emmenegger und Wolfgang Pfefferkorn konzipiert, begleitet und moderiert wurde.



Abbildung 1: Kornmarkt und umliegende öffentliche Räume. Der Betrachtungsraum wird im Norden von der Seestraße, im Westen von der Rathausstraße, im Süden von der Anton Schneider Straße und im Osten vom Kreisverkehr bei der HTL begrenzt.

Team und Aufgabenteilung

Dr. Bernhard Fink, Leiter des Bauamts Bregenz, Antonia Hopfner, Planerin im Bauamt und Natalie Triebel, Assistentin im Bauamt waren verantwortlich für den Kontakt zum Bürgermeister, zum Stadtrat und zur Politik, fixierten die planerischen Vorgaben, bestimmten die Randbedingungen und organisierten die Veranstaltungen.

Die Architekten Carlo Baumschlager, Helmut Kuëss und Gerhard Hörburger arbeiteten zum einen das Potential des Ortes heraus und konnten die städtebaulichen, funktionalen und verkehrlichen Aspekte des Stadtraums benennen, zum anderen haben sie den gesamten Beteiligungsprozess als Planungsfachleute begleitet und den Beteiligten in den Veranstaltungen mit Referenzbildern aufgezeigt, was das bedeuten kann, wenn die Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger gestalterisch umgesetzt werden. In der 2. Phase der Bürgerbeteiligung hat sich das Architekturteam mit dem Landschaftsarchitekturbüro Vogt aus Zürich verstärkt. Lars Ruge und Nicoal Eiffler vom Büro Vogt haben zusammen mit den Architekten die Ergebnisse des Mitwirkungsverfahrens in ein Gestaltungsprojekt übersetzt.

Michael Emmenegger und Wolfgang Pfefferkorn konzipierten als Spezialisten für Bürgerbeteiligung die Mitwirkung und den Planungsprozess, moderierten die Veranstaltungen, fassten die Ergebnisse aus den Workshops zusammen und unterstützten die Stadt bei der Öffentlichkeitsarbeit.

Prozessdesign: Mitwirkungsverfahren und Planungsphase

Ziel der Bürgerbeteiligung war es, von Herbst 2009 bis Frühjahr 2011 mit den interessierten Bregenzerinnen und Bregenzern, Vertretungen von Interessengruppen und Parteien genaue Vorstellungen zur Stimmung, zum Charakter, zur Funktion, Nutzung und Ausstattung des Kornmarktplatzes und der umliegenden öffentlichen Räume zu entwickeln und diese Ergebnisse mit dem Bauamt Bregenz und dem Architektenteam in ein städtebaulich, freiraumbezogen und verkehrlich attraktives Gestaltungsprojekt zu übersetzen.

Das Mitwirkungsverfahren

Das dafür entwickelte Mitwirkungsverfahren bestand aus fünf Arbeitsschritten:

In einem ersten Schritt haben die Moderatoren mit der Stadt und in Diskussion mit dem Architektenteam die Randbedingungen und den Handlungsspielraum für die Beteiligung geklärt.

In einem zweiten Schritt haben die Moderatoren mit Vertretern der Wirtschaft, der Kultur, der Gastronomie sowie mit Vertretern der politischen Parteien und anderen Gruppen aus Bregenz rund 20 persönliche Interviews geführt und die Sichtweisen der organisierten Interessengruppen zusammengetragen. Zu diesem Schritt „die BregenzerInnen hören“ gehörte auch die Organisation und Moderation einer ersten grossen Mitwirkungsveranstaltung, die allen Bregenzerinnen und Bregenzern offenstand. Im Mai 2010 haben dabei über 200 BürgerInnen ihre Vorstellungen zum Kornmarkt gesammelt und gemeinsame Bilder zum Charakter, Funktion und Ausstattung des zentralen Bregenzer Freiraums formuliert. Danach haben die Moderatoren die Ergebnisse zusammengestellt und im Sommer 2010 mit dem Bauamt Bregenz und dem Architektenteam kommentiert. Diese Ergebnisse wurden dann in erste planerische Vorstellungen übersetzt und diese – zusammen mit der Analyse der Ergebnisse der ersten Veranstaltung und der Interviews – in einem vierten Schritt im September 2010 in einer weiteren Grossgruppenveranstaltung präsentiert und diskutiert. An diesem Workshop nahmen rund 160 Personen teil. In einem abschliessenden fünften Schritt wurden die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung zusammen mit den planerischen Überlegungen zu einer Art Masterplan verdichtet und die weitere Vorgangsweise festgelegt (Herbst 2010). Dieses Dokument wurde via Website der Stadt Bregenz der Öffentlichkeit zugänglich gemacht:

<http://www.bregenz.gv.at/planen-bauen-wohnen/kornmarkt.html>



Abbildung 2: (Workshopsituation) Über 200 Bregenzerinnen Bregenzer brachten am 20. Mai 2010 im Festspielhaus ihre Vorstellungen zum neuen Kornmarkt zum Ausdruck. Foto: Curt Huber, Bregenz

Der Planungsprozess

Die Ergebnisse dieses Mitwirkungsverfahrens inklusive der Plandarstellungen bildeten die Grundlage für den nachfolgenden Planungsprozess. Dieser startete im Herbst 2010 und wurde am 14. Juli 2011 mit dem einstimmigen Entscheid der Bregenzer Stadtvertretung, das Gestaltungsprojekt für den Kornmarkt und die umliegenden öffentlichen Räume zu bewilligen, abgeschlossen. Das für die Planungsphase erweiterte Architektenteam (Baumschlagger/Hörburger/Kuess/Vogt) wurde im Herbst 2010 beauftragt, auf Basis der Ergebnisse des Mitwirkungsverfahrens ein konkretes Gestaltungsprojekt zu entwickeln. Auch in diesen Planungsprozess war die Öffentlichkeit im Rahmen einer 20-köpfigen Begleitgruppe eingebunden in der die verschiedenen Interessengruppen und sieben Bregenzerinnen und Bregenzer, die am Mitwirkungsverfahren teilgenommen haben, vertreten waren. Aufgabe der Begleitgruppe war es, darauf zu achten, dass die Ergebnisse des Mitwirkungsverfahrens gut im Gestaltungsprojekt umgesetzt sind und die einzelnen Gestaltungsideen zu kommentieren. Im Rahmen von zwei Workshops wurden die Vorschläge des Planungsteams anhand folgender Themen diskutiert: Gesamteindruck (Charakter, Ausstrahlung), Funktion und Nutzung (Stadtplatz, Markt, Kultur/Veranstaltungen), Vegetation, Freiraum, Verkehr (Führung Bus, Anlieferung, Parkplätze, Fuß-/Radverkehr), Materialisierung (Bodenbelag), Möblierung (Fahrradständer, WC, Beleuchtung, Brunnen, Sitzgelegenheiten), Unterstand. Die Erkenntnisse aus den Diskussionen mit der Begleitgruppe bildeten die Grundlage für die Gestaltung des eigentlichen Freiraumprojektes. Das Planungsergebnis wurde dann am 9. Juni 2011 in einer mit etwa 150 Personen immer noch sehr gut besuchten Veranstaltung der Öffentlichkeit vorgestellt und von dieser weitestgehend begrüßt.

Ergebnisse

Bereits im Mitwirkungsverfahren wurde klar, dass der neue Kornmarkt vielfältigen Ansprüchen genügen muss. Die Hauptaussage der Beteiligten war: „Am Kornmarkt sollen sich verschiedene Nutzergruppen wohl fühlen können, hier soll man gerne verweilen. Es soll vielfältig belebt und gleichzeitig einladend und gemütlich sein. Ein Ort der Begegnung mit urbanem Flair. Zu den Nutzergruppen zählen alte und junge Menschen, Einheimische und TouristInnen, Menschen, die hier wohnen oder arbeiten, einkaufen gehen usw.“

Entscheidende Voraussetzung dafür war, den bestehenden Parkplatz vor dem Museum aufzulösen und keinen Durchfahrtsverkehr über den Kornmarkt mehr zuzulassen. Dadurch wird die Aufenthaltsqualität für die verschiedenen Nutzergruppen deutlich erhöht.

Gleichzeitig soll der Platz wie bisher den Markt beherbergen, einen guten Mix an Geschäften und eine breite Palette an Gastronomiebetrieben anbieten. Von besonderer Bedeutung ist der Kornmarkt auch als Kulturmeile: Mit dem neuen Landesmuseum, dem Landestheater und dem Kunsthaus gibt es hier eine Dichte an Kultureinrichtungen wie an keinem anderen Ort in Vorarlberg. Dieses Potenzial gilt es nun zu nutzen!

Auch die Ansprüche an Design und Gestaltungsqualität sind hoch: Der Platz soll eine durchgehende Oberfläche ohne Niveauunterschiede, viel flexibles Mobiliar, eine grosszügige Beleuchtung bekommen. Der bestehende Brunnen wird erhalten. Ausgehend vom Baumbestand soll die Platzgliederung in erster Linie über Baumgruppen erfolgen. Die Grobkosten für die Neugestaltung belaufen sich auf ca. 1,9 Mio. Euro.



Abbildung 3: Modells des zukünftigen Kornmarktes. Foto und Modell: Büro VOGT, Zürich

Resumée und Schlussfolgerungen für ähnliche Beteiligungsprozesse

Für den Erfolg des Verfahrens in Bregenz gibt es mehrere Gründe. Zentral war zum Einen sicher die intensive und präzise Vorbereitung des Prozesses mit allen Verantwortlichen und die ausserordentlich sorgfältige Organisation der einzelnen Veranstaltungen durch das Bauamt Bregenz. Hier konnten die Moderatoren auf hervorragende Unterstützung durch das Bauamt Bregenz zählen. Zum Andern ist die Rolle des Architektenteams in diesem Verfahren besonders hervorzuheben. Das Team aus Architekten und Freiraumplanern war– ohne Wechsel – von

Beginn bis zum Schluss in das Beteiligungsverfahren eingebunden. Sie haben in der Vorbereitungsphase die Konzepte der Moderatoren zusammen mit dem Bauamt kommentiert, an den Workshops aus ihrer Fachsicht informiert und aktiv an den Gruppenarbeiten teilgenommen. Dann haben sie die Ergebnisse aus dem ersten Workshop mit Bildern für den zweiten Workshop aufbereitet und schlussendlich auch das Gestaltungsprojekt entwickeln können. Kontinuierlich konnten sich die Architekten so auf die Bürgerinnen und Bürger einlassen und verstehen, welche Vorstellungen und Ansprüche im Gestaltungsprojekt welche Bedeutung bekommen müssen, damit sie den Kern treffen. Dass die Architekten dabei in keiner Weise auf eine eigene Gestaltungsidee verzichten mussten, sondern vielmehr einen Entwurf mit ihrer Handschrift abliefern, hängt damit zusammen, dass die Rollen im Prozess genau aufgeteilt waren. Die Bürgerinnen und Bürger formulierten und die Architekten planten. Wir haben es tunlichst vermieden, die Bürgerinnen und Bürger planen zu lassen. Sie haben Aussagen gemacht zu dem, was aus ihrer Sicht auf dem Platz wichtig ist, was es braucht, was der Platz können muss und was welches Gewicht haben soll. Und die Architekten hatten vielmehr die Aufgabe, zu zeigen, wie die Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger planerisch umgesetzt werden können. Beide Seiten haben diese Rollenteilung gut akzeptiert und konnten so auch viel voneinander lernen.

Wichtig für den Erfolg war auch die Wahl der Methoden. Die drei Grossgruppenveranstaltungen mit ca. 200 Personen und auch die zwei Workshops der Begleitgruppe haben gut funktioniert. Das grosse Interesse, sich zu beteiligen und die Bereitschaft, gemeinsame Vorstellungen zum Kornmarkt zu entwerfen, die die Meinungen vieler berücksichtigen, war beeindruckend. Am Wichtigsten war aber wohl die Bereitschaft der Stadtverwaltung, sich in diesen für alle offenen Prozess einzulassen und das Commitment der Stadtpolitik – nicht nur des Bürgermeisters, sondern auch der im Stadtrat vertretenen politischen Parteien – ein Verfahren zu wählen, bei dem die Meinungen und Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger tatsächlich zählen und das Ergebnis weitgehend offen bleiben durfte. Aus Sicht der Stadt Bregenz gelang es dem Planungsteam und der Begleitgruppe in eindrucklicher Weise, diese Vorstellungen in ein schönes und funktionierendes Gestaltungsprojekt zu übersetzen. Nun ist zu hoffen, dass der neue Kornmarkt entsprechend den gemeinsamen Planungen in den Jahren 2012 und 2013 gebaut und zusammen mit dem neuen Vorarlberger Landesmuseum Ende 2013 eröffnet wird.

Angaben zu den Autoren

Lic. phil. Michael Emmenegger studierte an der Universität Basel Geografie, Geschichte und Soziologie. Seit 15 Jahren analysiert er sozialräumliche Prozesse, berät Städte und Gemeinden bei Fragen der Raumentwicklung und des Prozessmanagements und konzipiert und moderiert dazugehörige Partizipationsverfahren. Seit 2007 führt er in Zürich sein eigenes Unternehmen „Analyse und Management von sozialen Prozessen“.

Dipl. Ing. Wolfgang Pfefferkorn studierte Landschaftsplanung an der Universität für Bodenkultur in Wien. Er ist Prokurist bei Rosinak&Partner in Wien und arbeitet auch für die Internationale Alpenschutzkommission CIPRA in Schaan (FL). Seine Tätigkeitsschwerpunkte: Regionalentwicklung, Prozessbegleitung, Konfliktmanagement, Wissenstransfer und Evaluierung.

Dieser Artikel ist erschienen in „zoll+, Österreichische Schriftenreihe für Landschaft und Freiraum“, Band 19 „urban“, Januar 2012. Hrsg.: Forum Landschaftsplanung (forumL), Wien.